



La coordination urbanisme-transport à l'épreuve du temps. Regards croisés sur les trajectoires de planification urbaine de quatre agglomérations suisses et françaises.

Caroline Gallez

► To cite this version:

Caroline Gallez. La coordination urbanisme-transport à l'épreuve du temps. Regards croisés sur les trajectoires de planification urbaine de quatre agglomérations suisses et françaises.. XXIIIèmes Entretiens Jacques Cartier, "La planification intégrée de l'aménagement et des transports à l'échelle des régions métropolitaines", Nov 2010, Lyon, France. halshs-00570363

HAL Id: halshs-00570363

<https://shs.hal.science/halshs-00570363>

Submitted on 28 Feb 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La coordination urbanisme-transport à l'épreuve du temps.

**Regards croisés sur les trajectoires de planification urbaine de quatre agglomérations
suisses et françaises**

Caroline Gallez, Université Paris Est, LVMT

L'idée selon laquelle une meilleure coordination des politiques de transport et d'urbanisme est une condition nécessaire à la mise en œuvre d'un développement urbain durable est largement répandue dans les milieux professionnels et scientifiques. Dans le champ de l'aménagement urbain, la question de l'articulation entre développement des réseaux de transport, organisation des flux de circulation et formes urbaines est loin d'être nouvelle, comme en témoignent notamment les travaux de Cerdà et d'Hausmann, à la fin du XIX^e siècle, ou encore le fameux projet de Cité Linéaire (Ciudad Lineal) de l'urbaniste madrilène Arturo Soria y Mata. Les enjeux qui sous-tendent ces problématiques ont cependant largement évolué. Ainsi, au cours des cinquante dernières années, on est passé de la vision d'une ville où la circulation automobile tenait un rôle hégémonique à une approche de l'aménagement urbain où ce sont les valeurs d'urbanité, de circulation apaisée, de mixité des usages de l'espace public et de partage de la voirie qui prédominent.

Comment les acteurs locaux en charge de la planification territoriale et des politiques de transport ont-ils appréhendé ce changement de perspective ? Comment le rapport entre ville et transport a-t-il évolué et quel est le poids de la transformation du pouvoir local dans cette évolution ? Pourquoi les acteurs coopèrent-ils et comment se construit la coordination entre transport et urbanisme ? Quelle est la place de la planification territoriale dans ce processus ?

Aborder la question du rôle de la planification territoriale dans une perspective historique permet de s'interroger autrement sur les leviers d'action et les stratégies des acteurs en matière de coordination entre transport et urbanisme. J'insisterai plus particulièrement ici sur deux points : le premier concerne la question institutionnelle, le second aborde la question du politique.

La question institutionnelle : les institutions intégrées favorisent-elles une meilleure coordination entre aménagement et transports ?

Selon une idée communément admise, le morcellement institutionnel, particulièrement important en France, constituerait un obstacle à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques cohérentes. Un des principaux leviers du changement (voire une des conditions du changement) reposerait donc sur la réforme des institutions territoriales. La comparaison entre la France, Etat-nation ayant progressivement décentralisé ses compétences, et la Suisse, Etat fédéral, dont le système politico-administratif n'a que très peu évolué au cours de notre période d'observation, s'est révélée particulièrement pertinente pour mettre à l'épreuve une telle assertion.

En premier lieu, nous avons pu observer que l'existence d'institutions intégrant les compétences de transport et d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération ne suffit pas à la mise en œuvre de politiques coordonnées.

En attestent tout d'abord les trajectoires des deux agglomérations françaises, Strasbourg et Bordeaux, qui furent dotées par l'Etat de communautés urbaines à la fin des années 1960. Malgré l'existence de ces structures de coopération intercommunale intégrées, il n'existe pas de véritable coordination des politiques de transports et d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération. La segmentation géographique et technique des compétences a été renforcée par la résistance des élus locaux vis-à-vis de la création imposée par l'Etat des structures de coopération intercommunale. Dans les deux cas, un pacte politique fondé sur le principe de non ingérence de la communauté urbaine dans les affaires communales a permis d'en neutraliser tout caractère contraignant. Ce mode de fonctionnement consensuel se traduit notamment par l'absence de priorités en matière d'aménagement à l'échelle de l'agglomération.

La segmentation sectorielle est également très marquée dans le cas genevois, mais à la différence de ce que l'on peut observer dans les deux agglomérations françaises, elle n'est pas associée à un morcellement géographique du pouvoir politique. Au contraire, le canton de Genève est l'un des cantons en Suisse où l'autonomie des communes est la plus faible, les marges de manœuvre de ces dernières en matière d'aménagement de l'espace comme d'organisation des transports étant très limitées. Malgré cette double intégration technique et géographique des compétences à l'échelle cantonale, on assiste depuis les années 1980 à une sectorisation croissante des procédures de planification. Le renouveau de la politique de transport public, qui s'accompagne au début des années 1990 d'une réflexion sur la circulation dans le canton de Genève et la politique de report modal (Circulation 2000), ne fait pas référence aux problématiques d'urbanisme. A partir de cette période, les plans directeurs de transport et les projets d'aménagement, auparavant regroupés au sein du plan directeur cantonal, sont élaborés séparément.

En second lieu, la trajectoire bernoise montre que la coordination urbanisme-transport peut émerger en l'absence d'institutions intégrées à l'échelle de l'agglomération.

À l'inverse de Genève, et comme dans la plupart des autres cantons suisses, l'autonomie communale dans le canton de Berne est importante : ce sont les communes qui sont compétentes en matière d'aménagement de leur territoire, d'organisation des services de transports urbains et de stationnement. L'une des originalités du contexte bernois tient, par ailleurs, à l'existence de plusieurs régions d'aménagement et de développement, créées dans les années 1970 sous forme d'associations communales regroupant la quasi-totalité des communes du canton. Pendant une vingtaine d'années, le rôle de l'association communale de l'agglomération de Berne, la Verein Region Bern (VRB), s'est essentiellement limité à la représentation des intérêts des communes auprès du canton. La réforme institutionnelle destinée à renforcer les prérogatives de l'association en matière de développement et d'aménagement de l'agglomération n'a été engagée qu'à partir des années 1990 et sans remettre en cause les principes de libre adhésion et d'autonomie communales. Les réorganisations institutionnelles à visée intégrative sont donc postérieures aux pratiques de coordination urbanisme-transports qui émergent à l'échelle de l'agglomération de Berne à partir des années 1980.

Conflits, négociations et compromis autour du rapport entre ville et transport. Pourquoi les acteurs coopèrent-ils ?

Au-delà des aspects institutionnels, les changements d'orientation et de pratiques en matière de coordination urbanisme-transport sont fortement influencés par les jeux d'acteurs locaux et la manière dont ils défendent leurs intérêts.

L'histoire témoigne, par exemple, du poids des logiques économiques dans le développement des grands réseaux techniques urbains, qui doit beaucoup à l'initiative et aux intérêts privés. Ces réseaux s'étendirent d'abord là où la demande était solvable, dans les zones les plus

densément peuplées. À l'inverse, dans les zones où ces réseaux risquaient d'induire une urbanisation nouvelle et de créer des valeurs foncières, les propriétaires urbains se montrèrent généralement hostiles à leur extension.

L'analyse des jeux d'acteurs locaux que nous avons effectuée dans les agglomérations suisses et françaises atteste de l'importance des conflits d'intérêts qui opposent une *vision aréolaire* de l'aménagement urbain, définie par des zones et des frontières, à une *vision réticulaire*, qui transgresse les frontières pour tenir compte du développement des réseaux et des flux. Or, c'est de la confrontation de ces visions contradictoires qu'émergent les tentatives de conciliation qui aboutissent, selon les périodes et selon les degrés de tension ou de discordance, soit au renforcement des logiques de frontière, soit à l'articulation d'intérêts territorialisés. En d'autres termes, loin de la conception idéalisée de la cohérence entre transport et urbanisme, les pratiques de la coordination relèvent d'un processus de régulation des décalages entre le développement des réseaux, l'évolution des usages et la croissance urbaine.

La stratégie de coordination entre aménagement urbain et organisation des transports dans l'agglomération bernoise est particulièrement illustrative de ce processus. Malgré le lissage opéré par le temps – les acteurs interrogés évoquant volontiers les trente années de pratique de la coordination urbanisme-transport à Berne – l'histoire des politiques locales met en évidence les tensions et les conflits qui ont émaillé l'émergence des stratégies d'aménagement locales. La coordination urbanisme-transport résulte d'un élargissement progressif des problématiques, de la ville-centre à l'agglomération puis au canton.

Histoire de la coordination à Berne : un processus en trois actes

Pistes de réflexion

Favoriser le dialogue territorial, entre les institutions existantes

L'observation des politiques locales rend compte de la diversité des pratiques articulant les deux secteurs d'action. La coordination se produit là où on ne l'attend pas, en dehors des cadres prévus à cet effet, ainsi que le suggère la comparaison de dynamiques organisationnelles locales. Si ce constat invite à relativiser le poids des institutions en tant que levier du changement politique, il n'en dénie pas l'influence sur la structuration des jeux d'acteurs locaux. La spécificité des politiques observées, la manière dont elles inscrivent durablement des infrastructures dans les paysages urbains, l'importance maintes fois soulignée des réseaux dans la gouvernance des territoires urbains constituent des facettes de cette continuité institutionnelle. Dans le domaine des réformes institutionnelles, cependant, l'urgence est moins à l'invention de nouvelles structures « cohérentes par construction » qu'à une réflexion autour des capacités d'évolution des institutions existantes et de leurs modalités de coopération.

Repolitiser les démarches de planification territoriale

Loin de l'imagerie statique de la « cohérence urbanisme-transport », la coordination résulte de régulations politiques des décalages, des tensions, des conflits, qui caractérisent le développement des réseaux de transport, l'accroissement des mobilités spatiales et la croissance urbaine. La coordination ne pourra se faire par injonction, mais bien parce que certains dysfonctionnements, certains conflits d'objectifs, sont érigés en problèmes politiques. Ce n'est pas en évacuant la question du développement et de l'aménagement des routes, sous prétexte de leur caractère non durable, que l'on pourra aborder le problème de l'adaptation des territoires périurbains et de leurs habitants aux contraintes climatiques. De même, il est urgent d'adresser la question de l'accès à la ville à d'autres secteurs d'action que celui des transports, en intégrant les problématiques de logement.